

VV

KEBIJAKAN PERTANAHAN TAHUN 1966 - 1998

Fisko

Penelitian ini bertujuan membahas kebijakan pertanahan tahun 1966-1998 dan implikasi yang muncul akibat orientasi pembangunan ekonomi yang berfokus pada pencapaian pertumbuhan yang tinggi. Masa Orde Baru (1966-1998) disebut sebagai Masa Penyimpangan Pelaksanaan UUPA. Masa tersebut menghasilkan lebih banyak kebijakan mengenai hak atas tanah dan pendaftaran tanah dibandingkan kebijakan mengenai penguasaan pemilikan tanah (landreform) dan tata guna tanah. Kebijakan pertanahan selama tahun 1966-1998 telah merubah peranan dan fungsi tanah menurut UUPA yaitu dari tanah sebagai aset untuk mencapai kemakmuran rakyat menjadi tanah hanya sebagai faktor produksi (barang ekonomi) belaka. Peranan Negara dalam bidang pertanahan pada masa itu justru dijadikan alat untuk mendukung berjalannya Sistem Pemerintahan Orde Baru. Rekomendasi kebijakan pertanahan di masa mendatang diarahkan untuk merevisi UUPA dan peraturan perundang-undangan turunannya, antara lain dengan memberikan akses yang sama bagi setiap warga negara terhadap tanah yang juga merupakan hak dasar manusia, memberikan informasi yang luas tentang pertanahan karena sifatnya sebagai barang ekonomi yang spesifik (khas),antisipasi terhadap kecenderungan perubahan struktur perekonomian ke arah sektor sekunder dan tersier, memberikan arah yang tegas terhadap kebijakan tanah perdesaan (pertanian) dan kebijakan tanah perkotaan (non pertanian), dan internalisasi semangat otonomi daerah di dalam kebijakan pertanahan.

Kata kunci: kebijakan pertanahan, UUPA, landreform

Berbagai persoalan seputar sumber daya tanah muncul akibat kebutuhan yang terus meningkat, sementara potensi dan luas tanah yang tersedia sangat terbatas (*fixed supply*). Peranan tanah menjadi semakin penting dengan semakin kompleksnya aktivitas manusia sejalan dengan

pertambahan jumlah penduduk. Hal ini pada gilirannya menimbulkan tekanan pada permintaan terhadap tanah. Menurut Anwar (1996), kelangkaan (*scarcity*) sumber daya tanah bukan hanya disebabkan karena persediaannya yang terbatas secara fisik tetapi juga oleh adanya kendala-

kendala kelembagaan atau institusional menyangkut hak-hak atas tanah.

Negara Indonesia, sesuai amanat Undang-undang Dasar (UUD) 1945, memandang tanah sebagai modal utama bangsa sehingga peranan negara dalam pengelolaan sumber daya tanah menjadi sangat vital bagi tercapainya pembangunan yang adil, makmur dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Aspek kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia yang diamanatkan UUD 1945 tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan nama UUPA sebagai dasar kebijakan pertanahan.

Fokus pembangunan ekonomi semasa orde baru yang menitikberatkan pada pencapaian tingkat pertumbuhan yang tinggi telah menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan UUPA. Selama periode 1988-1998 Badan Pertanahan Nasional (BPN) menerima sebanyak 10.693 pengaduan mengenai permasalahan tanah. Dari jumlah tersebut hanya sekitar 32 persen yang dapat diselesaikan. Pengaduan paling menonjol berkaitan dengan permohonan untuk mendapatkan hak atas tanah dan permintaan perlindungan hukum dalam kaitannya dengan pembebasan tanah. Masalah-masalah lainnya adalah permintaan pemblokiran dalam kaitannya dengan kredit macet atau bermasalah, tanah yang menjadi obyek perkara di pengadilan, persoalan sertifikat tanah ganda dan tumpang tindih, sengketa waris, masalah hak ulayat, serta masalah yang berkaitan dengan hak guna usaha (HGU).

Menurut Aditjondro dalam Saragih (1998), sengketa agraria pada masa Peme-

rintahan Orde Baru bersifat multidimensi yang tidak bisa dipahami hanya sebagai sengketa agraria belaka. Sengketa agraria merupakan puncak gunung es dari beragam jenis konflik yang bersifat sangat mendasar, misalnya konflik antarsistem ekonomi (kapitalis lawan subsistensi), konflik mayoritas lawan minoritas, konflik masyarakat modern lawan masyarakat adat, konflik antarnegara, konflik antarsistem ekologi (ekosistem lawan industrialisme), konflik antarsistem pengetahuan (positivistik lawan pengetahuan asli), konflik antarbudaya (budaya modern lawan budaya asli), serta konflik dalam relasi jender (laki-laki *vis a vis* perempuan). Disamping itu, pembangunan pada masa Orde Baru yang berorientasi kepada pertumbuhan makroekonomi telah menjadikan sumber daya tanah sebagai alat akumulasi modal dan alat spekulatif dalam dunia usaha yang kemudian mengakibatkan hak-hak masyarakat atas sumber daya tanah menjadi terpinggirkan (Temenggung 1999).

Laporan Konsorsium Pembaharuan Agraria (2000) mencatat bahwa sekitar 90 persen dari seluruh pengaduan yang masuk ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tahun 1993 berkaitan dengan masalah pertanahan. Selain itu, jumlah kasus tanah yang diajukan dan diurus oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham) juga menempati urutan terbanyak pada tahun pertama dan kedua sejak lembaga itu terbentuk, masing-masing sebanyak 101 kasus pada tahun 1994 dan 168 kasus pada tahun 1995. Begitu pula halnya di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sejak lembaga tersebut berdiri, masalah pertanahan selalu mendominasi perkara.

Permasalahan yang dikemukakan di atas menunjukkan begitu banyaknya per-

masalah pertanahan yang muncul akibat pelaksanaan kebijakan pertanahan semenjak UUPA diberlakukan. Studi ini bertujuan memberikan gambaran mengenai kebijakan pertanahan selama periode tahun 1966-1998 beserta implikasi yang timbul berkaitan dengan orientasi pembangunan yang fokus pada pencapaian pertumbuhan yang tinggi, serta memberikan rekomendasi bagi kebijakan pertanahan di masa datang.

METODE PENELITIAN

Kerangka Teoritis

Sebagai barang ekonomi, tanah bersifat spesifik. Penawarannya terbatas (*fixed supply*) dan bentuk kurvanya inelastis sempurna. Tanah tidak mempunyai barang pengganti seperti barang ekonomi lainnya. Konsekuensi ini menyebabkan harga tanah sangat ditentukan oleh permintaannya. Permintaan tanah cenderung semakin tinggi seiring dengan kompleksitas aktivitas ekonomi manusia sehingga menyebabkan harga tanah terus meningkat. Kondisi seperti ini menyebabkan pasar tanah selalu tidak sempurna (*imperfect market*) dan cenderung melahirkan monopoli tanah (*land monopoly*).

Disamping itu, tanah mempunyai sifat yang multidimensi. Selain bersifat ekonomi, tanah juga mempunyai sifat fisik, sosial, budaya, politik bahkan pertahanan dan keamanan. Menurut Nasoetion (1991), tanah secara teoritis digambarkan dalam lima *rent*, yaitu: (1) *Rent Recardian*, yang timbul sebagai akibat adanya sifat kualitas tanah yang berhubungan dengan penggunaan tertentu dan atau kelangkaannya, (2) *Rent Lokasi*, yang timbul akibat lokasi suatu tanah relatif terhadap lokasi lainnya,

(3) *Rent Lingkungan*, yang timbul akibat adanya fungsi ekologis tanah dalam suatu ekosistem, (4) *Rent Sosial*, yang timbul akibat adanya fungsi sosial atas tanah, dan (5) *Rent Politik*, timbul jika pemilikan dan penguasaan tanah memberikan sejumlah kekuatan atau posisi politik yang lebih menguntungkan kepada pemilik dan penguasanya.

Pasar tanah umumnya hanya mencakup dua atau tiga *rent* saja. Akibatnya, selalu akan terjadi pasar tanah yang semu (*shadow price*) sehingga sangat logis jika setiap anggota masyarakat atau kelompok dengan segala kekuatan, terutama kekuasaan dan modal, berusaha menguasai tanah melebihi kebutuhan. Dengan cara tersebut seseorang atau kelompok mendapatkan sejumlah manfaat di luar mekanisme pasar (*extra market benefit*) yang pada dasarnya tidak tercerminkan oleh harga atau nilai tanah yang sebenarnya. Kondisi seperti inilah yang menjadi dasar perlunya peranan negara (*state intervention*) terhadap pengelolaan sumber daya tanah. Peranan negara tersebut dilaksanakan lewat serangkaian kebijakan pertanahan (*land policy*).

Ada dua kutub besar dan saling bertentangan dalam memandang fungsi tanah, yaitu sistem kapitalis dan sistem sosialis (Budiman 1996). Dalam sistem kapitalis, tanah dimiliki secara pribadi (pemodal) yang melakukan eksploitasi tinggi demi meraih keuntungan pribadi. Oleh karena itu, tanah senantiasa menjadi rebutan yang kadangkala membutuhkan cara kekerasan untuk mendapatkannya. Dalam sistem sosialis, tanah dimiliki secara kolektif. Eksploitasi dapat dikatakan nihil karena semua hasilnya dikembalikan secara kolektif kepada masyarakat.

Fungsi tanah, jika mengacu pada UUPA, tidak dapat dikategorikan ke dalam kedua sistem tersebut. UUPA menentang eksploitasi tanah seperti yang dilakukan dalam sistem kapitalis. Memang benar bahwa kekuasaan tertinggi terhadap tanah dipegang oleh negara, tetapi anggota masyarakat dibolehkan mempunyai hak atas tanah dan memperjualbelikan tanah tersebut sebagai usaha pengalihan hak. Ini tidak dapat dilakukan pada sistem sosialis yang melarang penguasaan tanah oleh anggota masyarakat. Menurut Wiradi (2000), UUPA lebih mendekati visi neo-populis¹ ketimbang kapitalis atau sosialis.

Ketentuan yang paling mendasar dalam UUPA adalah yang tertuang dalam pasal 2. Ketentuan ini memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan pertanahan. Dasar-dasar kebijakan pertanahan nasional yang merupakan pegangan dan acuan yang bersumber dari UUPA antara lain meliputi: wawasan nusantara, kebangsaan, pengakuan terhadap hak ulayat, fungsi sosial hak atas tanah, persamaan hak warganegara atas tanah, dan kewajiban pemegang hak atas tanah. Dalam UUPA, kebijakan pertanahan dikelompokkan menjadi empat aspek yaitu: (1) aspek penguasaan pemilikan tanah, (2) aspek tata guna tanah, (3) aspek hak atas tanah, dan (4) aspek pendaftaran tanah.

Aspek penguasaan pemilikan tanah (*landreform*) diatur dalam pasal 7, 10, 11, 13, dan 17. Pasal 7 menyatakan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal 10 menetapkan kewajiban setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian untuk mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif. Pasal 11 menetapkan perlunya pengaturan hubungan hukum, dan wewenang yang bersumber dari hubungan hukum tersebut agar tanah dapat memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas. Pasal 13 mengamanatkan kepada Pemerintah agar meningkatkan produksi dan kemakmuran rakyat, serta menjamin bagi setiap warganegara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Pasal 17 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk menetapkan batas maksimum dan minimum luas penguasaan kepemilikan tanah yang merupakan fokus perhatian *landreform*².

Aspek tata guna tanah diatur dalam pasal 14 dan 15. Pasal 14 mengamanatkan kepada Pemerintah untuk membuat rencana bagi persediaan, peruntukan dan

¹ Dalam sistem neo-populis, satuan usaha merupakan usaha keluarga (unit usaha kecil). Karena itu penguasaan tanah dan sarana produksi lainnya tersebar kepada sejumlah besar keluarga (tani). Tenaga kerja adalah tenaga kerja keluarga (tani). Dengan demikian, produksi secara agregat merupakan fungsi dari keputusan keluarga-keluarga (tani) itu. Tanggung jawab atas akumulasi biasanya terletak di tangan negara (Wiradi 1998).

² *Landreform* adalah suatu usaha yang dilakukan Pemerintah dan masyarakat untuk mengubah struktur penguasaan tanah. Dalam perkembangannya *landreform* dibedakan menjadi dua, yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. *Tenure reform* adalah penataan kembali susunan penguasaan tanah, demi kepentingan petani kecil, petani penggarap, dan buruh tani yang tidak bertani. *Tenancy reform* adalah perbaikan atau pembaruan dalam hal perjanjian sewa menyewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus mengubah distribusi pemilikan tanah (Wiradi 2000).

penggunaan tanah dengan memperhatikan aspek *landreform* dan aspek hak atas tanah. Pasal 15 menyatakan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya, serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah.

Aspek hak atas tanah diatur dalam pasal 16. Pasal ini menyatakan bahwa sebidang tanah yang telah ada rencana persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah dapat dilakukan penegasan, pengakuan atau pemberian hak atas tanah. Mengenai subyek (pemegang) hak atas tanah, obyek hak atas tanah (letak, luas, batas tanah), serta jenis hak atas tanah diatur dalam pasal 20 hingga pasal 49 di dalam UUPA.

Aspek pendaftaran tanah diatur dalam pasal 19. Pasal ini menyatakan dalam rangka menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Pasal ini juga menetapkan bahwa pendaftaran tanah dilakukan atas inisiatif Pemerintah, namun tidak menghalangi pendaftaran tanah yang dilakukan masyarakat.

Teknik Analisis

Karena sifatnya yang merupakan studi dokumenter, studi ini lebih banyak

menggunakan data sekunder. Data diperoleh melalui studi literatur pustaka, hasil penelitian terkait dan penelusuran dokumen, yang kemudian dianalisis secara kualitatif. Kebijakan pertanahan dikelompokkan berdasarkan aspek-aspek pertanahan yang terkandung dalam UUPA, yaitu: (1) kebijakan mengenai penguasaan pemilikan tanah, (2) kebijakan mengenai tata guna tanah, (3) kebijakan mengenai hak atas tanah, dan (4) kebijakan mengenai pendaftaran tanah.

PENYELENGGARAAN PERTANAHAN DARI MASA KEMERDEKAAN HINGGA MASA ORDE BARU

Untuk kepentingan analisis dalam studi ini, periode pelaksanaan kebijakan pertanahan mulai dari masa kemerdekaan hingga masa Orde Baru dikelompokkan menjadi tiga, yaitu periode tahun 1945-1960, periode tahun 1961-1965, dan periode tahun 1966-1998. Periode tahun 1945-1960 merupakan masa persiapan dan perencanaan pembuatan hukum tanah nasional. Puncaknya adalah dengan diundangkannya UUPA sebagai pengganti *Agrarische Wet*². Periode tahun 1961-1965 merupakan masa pelaksanaan *landreform* sebagai amanat dari UUPA, namun mengalami kegagalan. Periode Tahun 1966-1998 merupakan masa terja-

² Hukum tanah masa kolonial Belanda adalah *Agrarische Wet*. Tujuan *Agrarische Wet* adalah memberi kesempatan yang luas kepada pihak swasta untuk menanamkan modalnya di Hindia Belanda dan untuk melindungi hak-hak rakyat setempat. Tetapi pada prakteknya, peraturan tersebut sangat tidak menguntungkan bagi penduduk Indonesia asli. Ini disebabkan tanah yang dimiliki petani pribumi, baik dengan hak milik, hak pakai termasuk tanah-tanah dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak terdaftar, dan oleh karena itu pemilikan tidak dapat dibuktikan. Semua tanah ini dianggap tanah milik negara. Hak ulayat masyarakat yang terdapat dan biasa dikenal tidak diakui dengan adanya *Agrarische Besluit*. Tanah yang dikuasai oleh hak ulayat pada saat itu dianggap sebagai Tanah Negara Bebas dan tanah yang dimiliki individu dianggap sebagai Tanah Negara Tidak Bebas. Hak yang paling kuat dari masyarakat pada saat itu hanya dikenal sebagai Hak Pakai (*Epracht*) yang dapat berlangsung terus menerus. Jadi di satu pihak tujuannya melindungi rakyat asli, pada kenyataannya juga menghapuskan hak-hak rakyat asli. Sebagai akibat peraturan tersebut, kebanyakan tanah di Hindia Belanda dimiliki oleh perusahaan swasta. Petani dan penduduk Indonesia asli hanya dapat mengolah tanah sebagai buruh tani (Hutagunung 1985).

dinya penyimpangan pelaksanaan UUPA, yaitu dari "tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" berubah menjadi "tanah untuk mendukung pembangunan ekonomi". Untuk memudahkan, ketiga periode tersebut berturut-turut disebut periode atau masa perencanaan UUPA, masa kegagalan pelaksanaan UUPA, dan masa penyimpangan pelaksanaan UUPA seperti disajikan pada Tabel 1.

Pada masa kegagalan pelaksanaan UUPA, mengingat hal yang paling mendesak setelah diundangkannya UUPA adalah masalah pertanian rakyat, Pemerintah melakukan persiapan pelaksanaan *landreform*. Tujuannya adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup petani penggarap tanah, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyeleng-

garakan pembangunan ekonomi. Salah satu program utama *landreform* adalah redistribusi tanah.

Dengan ditetapkannya UUPA, UUPBH (Undang-Undang Nomor 2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil Tanah Pertanian), UUPLTP (Undang-Undang Nomor 56 PRP/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian), dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, pelaksanaan *landreform* memiliki sandaran hukum yang kuat. Bahkan memiliki saluran masuk ke dalam penggunaan kekuasaan negara oleh kelompok sosial politik tertentu yang bermain dalam kekuasaan negara pada masa itu.

Pelaksanaan *landreform* banyak sekali diwarnai oleh politik. Tanah yang

Tabel 1.
Penyelenggaraan Pertanahan dari Masa Kemerdekaan hingga Masa Orde Baru

Karakteristik	Masa Perencanaan UUPA	Masa Kegagalan Pelaksanaan UUPA	Masa Penyimpangan Pelaksanaan UUPA
Tahun	1945-1960	1961-1965	1966-1998
Landasan Hukum	<i>Agrarische Wet</i>	UUPA	UUPA
Tujuan Kebijakan	Mempersiapkan hukum tanah nasional sebagai pengganti <i>Agrarische Wet</i>	Penataan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah	Tanah untuk mendukung pembangunan ekonomi
Fokus Kebijakan	Pembentukan panitia-panitia perancang hukum tanah nasional	<i>Landreform</i>	Lebih menelankan administrasi pertanahan dibandingkan pengaturan pertanahan
Pelaksanaan Kebijakan	Setelah melalui proses yang panjang hukum tanah nasional berhasil diundangkan yang dikenal dengan nama UUPA	<i>Landreform</i> menjadi alat politik bagi PKI dan administrasi pertanahan yang buruk menyebabkan program ini mengalami kegagalan	Pembekuan UUPA dan <i>landreform</i> , selanjutnya memfasilitasi tersedianya tanah bagi berbagai kegiatan pembangunan
Instansi Penyelenggara	Panitia-Panitia Agraria, Kementerian/Departemen Agraria	Kementerian/Departemen Agraria	<i>Dirjen Agraria DDN, BPN</i>

diredistribusikan merupakan bidang-bidang yang kecil sehingga tidak menimbulkan kemakmuran bagi penerimanya. Penerima redistribusi tanah kebanyakan dari BTI (Barisan Tani Indonesia) atau menjadi anggota BTI atas propaganda PKI. Administrasi kacau karena berbagai hal. Penyelenggaranya adalah panitia *land-reform* yang para anggotanya tidak profesional dan mempunyai berbagai kepentingan politik. Data tentang tanah juga sangat tidak akurat dan tanpa peta. Dalam penentuan penerima redistribusi tanah banyak terjadi KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme). Sejak tahun 1964, banyak dilakukan aksi sepihak pendudukan tanah oleh BTI yang merupakan penyebab utama kemacetan pelaksanaan *landreform*. Setelah peristiwa Gerakan 30 September 1965 (G30S) meletus, sejak tahun 1966 *landreform* praktis tidak berjalan sama sekali.

Pada masa penyimpangan pelaksanaan UUPA (1966-1998) berkembang pendapat di kalangan Pemerintahan Orde Baru dan masyarakat luas bahwa UUPA merupakan hasil ciptaan PKI. PKI memang lebih berhasil mengambil hati rakyat perdesaan dengan memperjuangkan *landreform* untuk petani-petani yang miskin tanah dan buruh tani. Di awal Pemerintahan Orde Baru, demi rehabilitasi dan stabilisasi nasional, pelaksanaan *landreform* dibekukan karena dianggap dapat mengakibatkan kegon-

cangan politik. Selanjutnya, dimulailah babak baru kebijakan pertanahan Orde Baru yang sangat berbeda dengan Orde Lama.

Pemerintah menurunkan status Kementerian/Departemen Agraria hanya menjadi setingkat direktorat jenderal⁴. Berdasarkan Keppres (Keputusan Presiden) Nomor 170/1966, Departemen Agraria dicitutkan menjadi Direktorat Jenderal (Ditjen) Agraria dan Transmigrasi dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri (DDN). Pada tahun ini juga dibentuk Direktorat Jenderal Agraria yang terpisah dari Transmigrasi. Penurunan status Kementerian/Departemen Agraria menjadi Ditjen Agraria menunjukkan bahwa Pemerintah pada saat itu tidak menaruh perhatian yang serius terhadap masalah agraria.

Pada tahun berikutnya Pemerintah mengeluarkan sejumlah peraturan perundang-undangan, antara lain UU Nomor 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU Nomor 5/1967 tentang Kehutanan, UU Nomor 11/1967 tentang Pertambangan, dan UU Nomor 1/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Adanya UU tersebut menjadi dasar dimulainya eksploitasi sumber-sumber agraria secara besar-besaran, terutama di bidang kehutanan dan pertambangan⁵.

Pada dasawarsa 1970-an, sektor pertanian memegang peranan terpenting dalam pembangunan dalam rangka ter-

⁴ Pada Masa Orde Lama, masalah agraria diselenggarakan oleh Kementerian/Departemen Agraria. Lewat Keppres Nomor 55/1955, Pemerintah membentuk Kementerian Agraria yang terpisah dari DDN. Kemudian berdasarkan UU Nomor 7/1958 ditetapkan pengalihan tugas dan wewenang yang menyangkut agraria dari Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Negara Agraria, serta pejabat agraria di daerah. Melalui undang-undang tersebut lambat laun terbentuk aparat agraria di tingkat provinsi, keresidenan, dan kabupaten/kotamadya. Tahun 1962 dilakukan penggabungan Departemen Agraria dan Departemen Pertanian menjadi Departemen Pertanian dan Agraria berdasarkan Keppres Nomor 94/1962. Selanjutnya, berdasarkan Keppres Nomor 141/1964, Departemen Agraria kembali berdiri sendiri yang dipimpin oleh Menteri Agraria (BPN 1998).

⁵ Dalam jangka waktu 4 tahun (1966-1971), nilai ekspor kayu gelondongan naik 47 kali lipat, dan minyak naik 4 kali lipat. Antara tahun 1967-1972, nilai proyek PMA yang disetujui di Indonesia meningkat cukup besar yaitu mencapai 2.488,4 juta US\$. Investasi tersebut sebagian besar menyangkut eksploitasi sumber daya alam yaitu kehutanan sebesar 419,1 juta US\$ (16,8%), dan pertambangan 953,7 juta US\$ (38,8%) (Suhendar dan Kasim 1996).

penuhinya kecukupan pangan hingga menuju swasembada pangan. Pada masa tersebut Pemerintah lebih memilih revolusi hijau dibandingkan *landreform* yang sarat dengan politik. Pada masa itu, dimulailah program-program intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian, peningkatan kredit usaha pertanian dan penyuluhan pertanian. Pemerintah juga mengganti isu *landreform* menjadi *landsettlement* dengan dimulainya program transmigrasi. Dalam dasawarsa ini Dirjen Agraria juga berperan dalam pengadaan tanah secara besar-besaran untuk berbagai pembangunan prasarana perhubungan dan prasarana yang menunjang pertanian, yaitu: jalan, jembatan, saluran irigasi, bendungan, industri petrokimia untuk menghasilkan pupuk dan pestisida dan lain-lain.

Sebagai dampak dari resesi ekonomi serta menurunnya harga minyak bumi, pada dasawarsa 1980-an Pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan di bidang fiskal, moneter dan sektor riil yang merupakan awal dimulainya deregulasi ekonomi. Kebijakan fiskal yang cukup strategis adalah pembaruan perpajakan dengan keluarnya paket undang-undang perpajakan pada tahun 1983. Di bidang moneter Pemerintah mengeluarkan kebijaksanaan 1 Juni 1983 yang dikenal dengan Paket Kebijakan Deregulasi Moneter 1983 (Pakjun 83). Kebijakan tersebut diikuti kebijakan lain di sektor riil dan dituangkan dalam Inpres Nomor 5/1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Peri-

jinan di Bidang Usaha. Pada dasarnya kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut menuju ke arah yang sama, yaitu mengurangi secara relatif peranan Pemerintah dan memberi kesempatan kepada peranan swasta yang lebih besar. Dalam dasawarsa ini Ditjen Agraria banyak berperan serta dalam pelaksanaan kegiatan pertanian terutama dengan pola kemitraan Perkebunan Inti Rakyat (PIR) dan program pembangunan perumahan.

Pada tahun 1988 dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dilatarbelakangi untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan yang berkaitan dengan kepentingan pembangunan. Masa BPN merupakan masa yang produktif dalam pembuatan berbagai produk hukum dibandingkan dengan masa Ditjen Agraria. Selama 10 tahun dari tahun 1988 hingga 1998, BPN berperan serta dalam penerbitan 116 buah perundang-undangan yang berhubungan dengan pertanahan untuk pembangunan.

Pada tahun 1993 Pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Oktober 1993 (PAKTO 93) yaitu deregulasi soal perijinan dan investasi. Deregulasi tersebut dimaksudkan untuk menciptakan iklim investasi yang lebih baik sehingga dapat menarik modal luar negeri yang lebih besar untuk masuk sampai ke daerah-daerah. Dengan paket ini diharapkan efisiensi akan meningkat sehingga dapat memperbesar daya saing produk ekspor Indonesia⁷.

Keluarnya PAKTO 93 merupakan awal dimulainya liberalisasi di bidang

⁷ Pada tahun 1993, Jumlah PMDN sebanyak 548 buah atau naik sebesar 25,5 persen dari angka tahun 1992 sebanyak 436 buah. Nilai PMDN juga naik dari Rp 29,2 triliun menjadi Rp 39,5 triliun atau naik sebesar 39,9 persen. Kenalkan besar baru terjadi setelah keluarnya PAKTO 93 dan penurunan suku bunga bank, sehingga selama 2 bulan terakhir tercatat Rp 11 triliun nilai proyek yang disetujui. Tenaga kerja yang akan diserap juga naik 53,4% dari 329.950 orang menjadi 504.657 orang, sehingga rata-rata tenaga kerja per proyek juga meningkat dari 762 orang menjadi 926 orang. Sementara itu, PMA juga mencatat kenaikan dalam jumlah proyek dari 305 menjadi 313 proyek, namun nilai investasinya turun 21,4 persen dari US\$ 10,3 miliar menjadi US\$ 8,037 miliar (Dawam Rahardjo 1994).

pertanahan karena pihak swasta sebagai pemilik modal diberikan keleluasaan untuk memperoleh dan mendapatkan tanah. Akhirnya, tanah yang mempunyai fungsi sosial sebagaimana diamanatkan UUPA berkembang menjadi tanah sebagai komoditas strategis. Dampak yang paling terasa adalah terjadinya akumulasi penguasaan pemilikan tanah secara besar-besaran oleh pemilik modal.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, penulis membagi Masa Penyimpangan Pelaksanaan UUPA (1966-1998) ke dalam beberapa periode yaitu: (1) Periode I (1966-1973), (2) Periode II (1974-1983), (3) Periode III (1984-1992), dan (4) Periode IV (1993-1998). Pada Tabel 2 dijelaskan mengenai karakteristik periode-periode tersebut.

EVALUASI KEBIJAKAN PERTANAHAN TAHUN 1966 - 1998

Kebijakan mengenai Penguasaan Pemilikan Tanah (*Landreform*)

Redistribusi Tanah. Redistribusi tanah bertujuan untuk mengatur penguasaan kepemilikan tanah. Pada tahun 1981, Direktorat Jendral Agraria melakukan revitalisasi program redistribusi tanah yang disebut Program Redistribusi Tanah atau Pembagian Tanah Obyek *Landreform* (TOL). Tanah-tanah yang didistribusikan mencakup tanah yang melebihi batas maksimum, tanah *absentee*, tanah swapraja dan bekas swapraja, serta tanah negara. Redistribusi tanah diprioritaskan untuk petani penggarap, petani tanpa tanah, buruh tani, dan petani gurem lainnya.

Direktorat Pengaturan Penguasaan Tanah (PPT) BPN mengungkapkan hingga tahun 1998 tanah obyek *landreform* yang

telah didistribusikan sebanyak 669.514 hektar atau sekitar 52 persen dari total luas tanah yang akan didistribusikan. Tanah tersebut didistribusikan kepada 1.029.645 petani penggarap, berarti masih tersisa sebanyak 626.016 hektar yang belum dibagikan. Hasil pelaksanaan program redistribusi tanah tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.

Direktorat PPT BPN menegaskan pelaksanaan program redistribusi tanah di seluruh Indonesia yang diselenggarakan dengan dana APBN dan swadaya masyarakat (redistribusi tanah secara swadaya dimulai tahun 1991), rata-rata hanya seluas 20.000 hektar per tahun. Bila hanya dilaksanakan dengan dua sumber dana tersebut, penyelesaian redistribusi tanah memerlukan waktu sedikitnya 31 tahun. Untuk itu perlu diupayakan suatu program khusus untuk penanganan redistribusi tanah, sehingga dapat mempercepat penyelesaiannya.

Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan program redistribusi tanah adalah masih rendahnya kemauan politik (*political will*) Pemerintah. Pemerintah masih kurang serius memandang masalah redistribusi tanah. Hambatan ini dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaannya, yang sebagian besar dibuat pada tahun 1960-an. Dampaknya, program redistribusi tanah belum mampu mengubah struktur penguasaan pemilikan tanah di masyarakat. Kondisi ini dibuktikan oleh data hasil Sensus Pertanian tahun 1983 dan 1993 serta hasil penelitian BPN berikut.

Hasil Sensus Pertanian tahun 1983 dan 1993 menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 10 tahun (1983-1993) persentase luas usaha tani dan luas rata-rata pe-

Tabel 2.
Karakteristik Masa Penyimpangan Pelaksanaan UUPA (1966-1998)

Karakteristik	Periode I (1966-1973)	Periode II (1974-1983)	Periode III (1984-1992)	Periode IV (1993-1998)
Makro Ekonomi yang Terkait dengan Bidang Pertanian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. 2. Dikeluarkan beberapa peraturan yang merupakan dasar bagi dimulainya eksploitasi sumber-sumber agraria, terutama di bidang kehutanan dan pertambangan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembangunan infrastruktur secara besar-besaran. 2. Peningkatan komoditas pertanian dalam rangka kecukupan pangan hingga menuju swasembada pangan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deregulasi di sektor fiskal, moneter, dan rill. 2. Peningkatan ekspor non migas akibat terjadinya penurunan harga minyak bumi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deregulasi sektor moneter yang meningkatkan masuknya modal asing. 2. Deregulasi sektor rill yang memberi kemudahan dalam perizinan dan investasi bagi pihak swasta.
Bidang Pertanian	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembekuan pelaksanaan <i>landreform</i> (1966). 2. Penurunan status Menteri Agraria menjadi Dirjen Agraria DDN (1966). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengadaan tanah secara besar-besaran untuk pembangunan prasarana perhubungan dan prasarana yang menunjang pertanian. 2. Dirjen Agraria banyak berperan serta dalam kegiatan transmigrasi, pertanian, dan perkebunan. 3. Pemberlakuan kembali UUPA (1979), namun langkah nyata untuk melaksanakan UUPA secara konsisten tidak pernah menjadi kenyataan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. INPRES Nomor 5/1984 melahirkan sejumlah penyederhanaan peraturan di bidang pertanian. 2. Dirjen Agraria banyak berperan serta dalam kegiatan pertanian pola PIR, dan pembanguan perumahan. 3. Pemberlakuan PPB (1985) 4. Peningkatan status Dirjen Agraria DDN menjadi BPN (1988). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembentukan Kantor Menteri Negara Agraria/BPN (1993). 2. PAKTO 1993 melahirkan sejumlah peraturan di bidang pertanian guna memberikan kemudahan dalam perolehan tanah bagi dunia usaha (pemilik modal). 3. Dimulainya liberalisasi di bidang pertanian. 4. Pemberlakuan BPHT (1997) 5. Peningkatan pendaftaran tanah secara besar-besaran melalui PAP.

Tabel 3.
Redistribusi Tanah/Pembagian Tanah Obyek Landreform Seluruh Indonesia
Tahun 1981 - 1998

No	Wilayah	Jumlah Asal TOL (Ha)	Telah Diredistribusi (Ha)	Jumlah Keluarga penerima	Sisa TOL (Ha)
1	Sumatera	485.712	219.191	232.153	266.521
2	Jawa	459.486	257.398	601.596	202.088
3	Bali dan Nusa Tenggara	81.693	66.996	74.884	14.697
4	Kalimantan	77.404	29.353	23.782	48.051
5	Sulawesi	111.535	76.027	86.113	35.508
6	Maluku dan Irian Jaya	79.700	20.549	11.117	59.151
	Jumlah	1.295.530	669.514	1.029.645	626.016

Sumber : Direktorat PPT, BPN (1998)

nguasaan usaha tani menunjukkan kecenderungan yang tidak menguntungkan. Pada tahun 1983, persentase usaha tani yang masuk ke dalam kelompok penguasaan tanah kurang dari 0,5 hektar (petani kecil) mencapai 40,8 persen. Proporsi ini meningkat menjadi 48,5 persen pada tahun 1993. Peningkatan persentase usaha tani ini diperparah dengan menurunnya angka luasan rata rata usaha tani dari 0,26 hektar menjadi 0,17 hektar sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4.

Di samping itu, struktur penguasaan tanah pertanian tahun 1993 menunjukkan

sebaran yang sangat timpang. Sebanyak 70 persen rumah tangga perdesaan menguasai tanah dengan luas kurang dari 0,5 hektar, dan sekitar 43 persen rumah tangga perdesaan yang miskin tanah hanya menguasai 13 persen dari luas tanah pertanian. Di sisi lain, sebanyak 16 persen rumah tangga perdesaan yang kaya akan tanah menguasai 69 persen dari total luas tanah pertanian seperti ditunjukkan pada Tabel 5.

Kondisi serupa juga terjadi pada tanah di daerah perkotaan. Hasil penelitian Puslitbang BPN (BPN 1999) di Kota Bandung,

Tabel 4.
Distribusi Usaha Tani di Indonesia Tahun 1983 - 1993

No.	Kelompok Luas Usaha Tani (Ha)	Distribusi Usaha Tani			
		1983		1993	
		% Usaha Tani	Luas Rata-Rata (Ha)	% Usaha Tani	Luas Rata-Rata (Ha)
1	< 0,50	40,8	0,26	48,5	0,17
2	0,50 - 1,99	44,9	0,94	39,6	0,90
3	2,00 - 4,99	11,9	2,72	10,6	3,23
4	> 5,00	2,4	8,11	1,3	11,9
Jumlah Usaha Tani (juta)		15,9		17,9	
Jumlah Areal (juta hektar)		16,7		15,4	
Rata-Rata Luas Usaha Tani (hektar)		1,05		0,74	

Sumber : Sensus Pertanian tahun 1983 dan 1993, Badan Pusat Statistik.

Tabel 5.
Struktur Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia Tahun 1993

No.	Kelompok Luas Penguasaan Tanah (Ha)	Rumah Tangga Perdesaan		
		Jumlah (%)	Jumlah Kumulatif (%)	% Luas Tanah yang Dikuasai
1	Tunawisma dan < 0,1	43	43	13
2	0,1 – 0,49	27	70	18
3	0,5 – 0,99	14	84	69
4	> 1,0	16	100	100

Sumber: Sensus Pertanian Tahun 1993, BPS, 1993

Semarang, dan Malang, seperti disajikan pada Tabel 6, menunjukkan bahwa mayoritas penduduk di ketiga kota tersebut menguasai tanah sangat sempit (kurang dari 100 m²) dan tuna wisma yang hanya menguasai sebagian sangat kecil dari total tanah kota. Di Kota Bandung, proporsi kelompok ini mencapai 71 persen tetapi hanya menguasai 4,3 persen dari total luas tanah kota. Kondisi yang hampir sama buruknya juga terjadi di Kota Malang. Di kota ini terdapat sebanyak 68 persen kelompok penduduk yang sama dengan penguasaan tanah rata-rata hanya sebesar 3,1 persen dari total luas tanah kota. Di Kota Semarang, proporsi penduduk pada kategori yang sama mencapai 49 persen dan hanya menguasai 0,7 persen dari total luas tanah kota.

Penertiban Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee. Ketentuan yang mengatur luas pemilikan tanah maksimum

dan *absentee* (tanah guntai) adalah PP Nomor 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Menurut ketentuan ini, tanah kelebihan batas maksimum yaitu tanah yang melebihi batas maksimum yang boleh dimiliki oleh seseorang atau keluarga. Besaran luas maksimumnya ditetapkan per daerah kabupaten/kota dengan memperhatikan faktor jumlah penduduk, luas daerah dan lainnya. Tanah *absentee* (guntai) adalah tanah yang pemiliknya bertempat tinggal di luar kecamatan lokasi tanahnya, dan kecamatan tersebut letaknya tidak berbatasan dengan lokasi tanahnya.

Direktorat PPT BPN melaporkan sejak tahun 1989/1990 hingga 1996/1997 telah diadakan inventarisasi dan penertiban tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*. Tanah kelebihan maksimum baru, masih dijumpai di 10 provinsi dan

Tabel 6.
Struktur Penguasaan Tanah di Kota Bandung, Semarang dan Malang

No.	Kota	% Penguasaan Tanah < 100 M ² dan Tuna Wisma	% terhadap Luas Tanah Kota
1	Bandung	71	4,3
2	Semarang	68	3,1
3	Malang	49	0,7

Sumber: Pusat Itbang BPN, 1999

dimiliki oleh 883 pemilik atas tanah seluas 6.377 hektar. Tanah *absentee* yang baru, dijumpai di 13 provinsi dengan 2.311 pemilik atas tanah seluas 6.910 hektar.

Masalah tanah kelebihan maksimum dan *absentee* terjadi di tengah masyarakat tetapi susah sekali melacaknya. Masalah tanah-tanah ini erat kaitannya dengan administrasi pertanahan yang belum memadai, serta belum terwujudnya pendaftaran tanah secara sistematis nasional. Selain itu, diperlukan penyempurnaan peraturan pelaksanaan dan penegakan hukum (*lawenforcement*) untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

Konsolidasi Tanah. Konsolidasi tanah, berdasarkan Peraturan Kepala BPN Nomor 4/1991 adalah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, meningkatkan kualitas ling-

kungan, dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah awalnya ditujukan untuk menata tanah perkotaan, namun kemudian dikembangkan untuk tanah perdesaan. Konsolidasi tanah perkotaan pertama kali dilaksanakan di Renon Denpasar Provinsi Bali pada tahun 1982, sedangkan konsolidasi tanah perdesaan pertama kali dilaksanakan di Provinsi Lampung dan Nusa Tenggara Barat pada tahun 1990.

Menurut Direktorat PPT/BPN, hingga tahun 1998 pelaksanaan konsolidasi tanah telah mencakup areal seluas:

- (1) 12.768 hektar dengan peserta sebanyak 83.412 kepala keluarga untuk konsolidasi tanah perkotaan dengan jenis peruntukan berupa pemukiman, perdagangan, industri dan jasa,
- (2) 39.199 hektar dengan peserta sebanyak 20.178 kepala keluarga untuk kon-

Tabel 7.
Konsolidasi Tanah Seluruh Indonesia Tahun 1982 - 1998

No	Tahun Anggaran	Konsolidasi Tanah Perkotaan		Konsolidasi Tanah Perdesaan	
		Luas (Ha)	KK	Luas (Ha)	KK
1	1982/1983	50,0000	281	-	-
2	1983/1984	71,5000	108	-	-
3	1984/1985	338,1324	1.831	-	-
4	1985/1986	605,247	3.540	-	-
5	1986/1987	865,0983	5.786	-	-
6	1987/1988	612,5091	5.148	-	-
7	1988/1989	985,0976	9.355	-	-
8	1989/1990	1.083,8412	5.682	-	-
9	1990/1991	1.611,1664	4.241	196,6111	303
10	1991/1992	1.096,1733	5.200	444,8560	1.154
11	1992/1993	808,3055	4.998	412,9451	510
12	1993/1994	950,2897	3.706	0	0
13	1994/1995	1.210,5253	11.821	2.763,0400	2.903
14	1995/1996	1.242,5851	5.444	8.144,3922	4.266
15	1996/1997	1.758,5563	12.129	7.048,7000	2.202
16	1997/1998	689,8993	4.142	20.188,3201	8.840
	Jumlah	12.768,4012	83.412	39.198,8645	20.178

Sumber : Direktorat PPT, BPN (2004)

solidasi tanah perdesaan dengan jenis peruntukan berupa pertanian, perkebunan, tambak dan sawah.

Berbagai masalah yang sering muncul sehubungan pelaksanaan konsolidasi tanah antara lain adalah pemilik tanah yang tidak ikut konsolidasi tanah, tanggung jawab dalam pembangunan infrastruktur, bentuk peran serta masyarakat yang efektif, transparansi yang berkaitan dengan informasi, data dan biaya pelaksanaannya, dan sebagainya. Masalah-masalah yang berkaitan dengan konsolidasi tanah terjadi karena kurang berkembangnya peraturan pelaksanaannya.

Kebijakan Mengenai Tata Guna Tanah

Perencanaan Tata Guna Tanah. Tata guna tanah atau penatagunaan tanah (TGT) didefinisikan sebagai keadaan dan atau rangkaian kegiatan yang dilakukan dalam rangka menciptakan suatu keadaan penggunaan tanah yang lebih baik. Kegiatan tata guna tanah awalnya dilaksanakan melalui pemberian fatwa tata guna tanah. Pada dasarnya fatwa tata guna tanah adalah penilaian teknis obyektif peruntukan penggunaan tanah dan merupakan salah satu pertimbangan bagi perumusan kebijakan di bidang pertanahan dalam rangka pemberian ijin lokasi, pencadangan tanah, pemberian hak atas tanah, dan perubahan penggunaan tanah. Pemberian fatwa tata guna tanah tersebut kemudian dikukuhkan dalam Permendagri Nomor 3/1978, namun kemudian dicabut dalam rangka Inpres Nomor 5/1984. Selanjutnya pemberian fatwa tata guna tanah diintegrasikan bersama aspek-aspek pertanahan lainnya. Di sisi lain pada beberapa kalangan berkembang ide tentang tata ruang.

Sandy (1991) mengungkapkan bahwa pemahaman mengenai istilah ruang oleh kalangan tersebut tidak sama dengan istilah tanah menurut UUPA. Sebagai akibat dari adanya ide tentang tata ruang, nasib RUU TGT yang bisa diharapkan mendukung pelaksanaan UUPA akhirnya terhenti sama sekali dengan alasan politis.

Pada tahun 1992, disahkan UU Nomor 24/1992 tentang Penataan Ruang (UUPR). Berkaitan dengan UUPR, Silalahi (2004) mengatakan bahwa posisi UU tersebut tidak jelas, apakah merupakan bagian dari UUPA atau UUPA bagian dari UUPR. Bagi pendukung UUPR, mungkin UUPA dipandang sebagai bagian dari UUPR karena dianggap hanya mengatur hak atas tanah dan pendaftarannya. Mereka lupa bahwa UUPA mengatur secara makro tentang ekosistem sumber daya alam yang mungkin sama artinya dengan ruang yang dimaksud dengan UUPR.

Dalam UUPR disebutkan bahwa undang-undang ini merupakan landasan untuk menilai dan menyesuaikan peraturan perundang-undangan lainnya, baik mengenai pertanahan, perairan, pertambangan, perkotaan, perdesaan, perindustrian, dan lain-lain. Dalam UUPR diamanatkan bahwa dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang merupakan sub sistem dari penataan ruang. Penatagunaan tanah adalah pengelolaan tata guna tanah yang meliputi pengaturan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Namun demikian, Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penatagunaan Tanah (RPP PGT) sebagai peraturan pelaksanaan UUPR tidak pernah terwujud sehingga memunculkan berbagai kesulitan dalam mewujudkan rencana tata ruang. Berbagai

kesulitan tersebut sering bermuara pada terjadinya konflik dan sengketa tata ruang di masyarakat. Disamping itu, belum terwujudnya pedoman pelaksanaan mengenai penatagunaan tanah juga menyebabkan tidak termonitornya penggunaan dan pemanfaatan tanah para pemegang hak atas tanah.

Ijin Lokasi. Ijin lokasi dikeluarkan dalam rangka PAKTO 93 yang bertujuan memberi kemudahan untuk memperoleh tanah dalam rangka penanaman modal. Pemberian ijin lokasi diatur dalam Permenag/Kepala BPN Nomor 2/1993 tentang Tata Cara Memperoleh Ijin Lokasi dan Hak Atas Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal. Peraturan ini merupakan tindak lanjut dari Keppres Nomor 97/1993 tentang Tata Cara Penanaman Modal.

Secara mendasar ijin lokasi merupakan salah satu instrumen penting dalam menyelenggarakan pertanahan sebagaimana diamanatkan dalam UUPA dan UUPR. Ijin lokasi tidak memberi sesuatu hak atas tanah melainkan hanya mengijinkan pemegang ijin lokasi untuk memperoleh dari pihak-pihak yang berhak atas

tanah tertentu. Ijin lokasi diperlukan untuk mengendalikan penguasaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan keperluannya. Oleh karena itu, ijin lokasi pada dasarnya adalah ijin untuk memperoleh atau membebaskan tanah sesuai rencana tata ruang wilayah, dan sekaligus ijin untuk mengalihkan hak atas tanah dalam rangka pengendalian penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Hasil pemberian ijin lokasi secara lebih detail dapat dilihat pada Tabel 8. Dalam kurun waktu lima tahun (tahun 1993 hingga 1998) telah diterbitkan ijin lokasi sebanyak 17.277 buah, meliputi areal sekitar 10,3 juta hektar. Namun begitu, hanya sekitar 3,2 juta hektar (31 persen) yang telah benar-benar dikuasai oleh pemegang hak ijin lokasi. Dari total luas areal tersebut, hanya sekitar 1,9 juta hektar (59 persen) yang telah dimanfaatkan sesuai tujuan pemberian ijin lokasi, dan sekitar 1,3 juta hektar sisanya (41 persen) menjadi tanah belum dimanfaatkan atau tanah tidur (tanah terlantar).

Ijin lokasi memberikan kesempatan yang luas kepada pemilik modal (investor) untuk memperoleh atau membebaskan

Tabel 8.

Pemberian Izin Lokasi Seluruh Indonesia Tahun 1993-1998

No.	Peruntukan	Jumlah	Luas (Ha)	Telah Dikuasai (Ha)	Telah Dimanfaatkan (Ha)	Belum Dimanfaatkan (Ha)
1	Perumahan	5.747	246.561	119.114	54.585	64.529
2	Industri	4.433	94.549	89.744	36.069	53.675
3	Jasa	2.887	20.799	15.935	12.614	3.322
4	Pertanian	2.150	9.512.213	2.893.228	1.739.471	1.153.756
5	Pariwisata	463	356.861	81.997	31.869	50.127
6	Perdagangan	627	2.073	1.664	786	878
7	Lain-Lain	920	88.975	37.495	26.267	11.226
	Jumlah	17.277	10.322.031	3.239.177	1.901.661	1.337.513

Sumber: BPN, 1998

tanah. Dampaknya adalah terjadinya akumulasi penguasaan pemilikan tanah yang sangat luas oleh sekelompok orang atau badan usaha, yang merupakan bentuk ketidakadilan terhadap perolehan tanah. Fakta kemudian menunjukkan bahwa pemberian ijin lokasi banyak digunakan sebagai alat akumulasi modal dan spekulasi tanah yang merupakan salah satu penyebab krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998. Penguasaan pemilikan tanah yang melampaui batas (monopoli tanah) oleh para pemilik besar mencapai angka sebesar 10,3 juta hektar. Kegiatan spekulasi tanah juga telah mengakibatkan sekitar 87.500 hektar tanah di Jabotabek telantar dan nilainya ditaksir mencapai Rp 65 triliun (Bachriadi dan Lucas 2001).

Kebijakan mengenal Hak atas Tanah

Pemberian Hak atas Tanah. Pemberian hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB) dan hak pakai (HP) atas tanah diatur dalam PP Nomor 40/1996. Berdasarkan peraturan ini, HGB, HGU, dan HP dijamin perpanjangannya dan pembaruannya pada saat permohonan awal. Jangka waktu dan jaminan perpanjangan serta pembaruannya dapat mencapai 30+20+30 tahun atau 80 tahun untuk HGB, 35+30+35

tahun atau 100 tahun untuk HGU, dan 25+20+25 tahun atau 70 tahun untuk HP. Keseluruhan ketentuan ini bisa diterapkan jika tanah yang dimaksud dipakai sesuai dengan ketentuan peruntukannya.

Dampak yang terjadi dari pemberian HGB, HGU, dan HP adalah terjadinya akumulasi penguasaan tanah oleh badan usaha, baik pemerintah maupun swasta yang merupakan bentuk ketidakadilan dalam perolehan tanah. Disamping itu, pemberian hak atas tanah banyak yang tidak digunakan sesuai dengan tujuan pemberiannya dan bahkan ditelantarkan. Hal ini disebabkan oleh belum terwujudnya instrumen pelaksanaan tata guna tanah.

Hasil pelaksanaan pemberian hak atas tanah dapat dilihat pada Tabel 9. Luas HGU perkebunan dan tambak di seluruh Indonesia hingga tahun 1998 mencapai 4.556.863 hektar, dan untuk luas areal perkebunan mencapai 14.453.750 hektar. Dengan asumsi bahwa hanya perkebunan besar yang mempunyai HGU, berarti luas perkebunan rakyat sebesar dari 9.896.887 hektar (68,5%). Hal ini menunjukkan bahwa perkebunan rakyat masih menjadi tulang punggung perkebunan di Indonesia. Namun begitu, ketimpangan penguasaan tanah akan terasa manakala

Tabel 9.
Hak Guna Usaha untuk Perkebunan dan Tambak Seluruh Indonesia
hingga Tahun 1998

No.	Wilayah	Luas HGU	
		Ha	%
1	Sumatera	2.283.833,75	52,31
2	Jawa dan Bali	598.687,51	13,14
3	Kalimantan	502.979,89	11,04
4	Sulawesi	246.810,64	5,42
5	Nusa Tenggara dan Maluku	806.749,52	17,70
6	Irian Jaya	17.802,04	0,39
	Jumlah	4.556.863,35	100,00

Sumber: Badan Pertanahan Nasional, 2002

diketahui bahwa HGU tersebut hanya dikuasai oleh beberapa badan usaha, baik pemerintah maupun swasta.

Pembebasan Hak atas Tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum mulanya diatur berdasarkan Permendagri Nomor 15/1975, kemudian digantikan oleh Permendagri Nomor 2/1985. Dalam peraturan itu dinyatakan bahwa pembebasan tanah dilaksanakan melalui Panitia Pembebasan Tanah dengan asas musyawarah. Maksudnya, agar pemilik tanah dilindungi dan tidak dirugikan, sedangkan Pemerintah memperoleh tanah dengan harga yang wajar.

Deregulasi dilakukan terhadap peraturan tersebut dengan diberlakukannya Keppres Nomor 55/1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang peraturan pelaksanaannya diatur dalam Permenag/Kepala BPN Nomor 1/1994. Panitia Pembebasan Tanah yang semula sebagai penentu keputusan, dalam Keppres ini hanya bertugas sebagai pengarah, penengah, dan pemimpin musyawarah antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan para pemilik tanah yang tanahnya akan dibebaskan.

Khusus perolehan tanah untuk kepentingan pihak swasta, sebelumnya dikeluarkan Permendagri Nomor 2/1976. Dalam peraturan tersebut disebutkan ada dua cara pembebasan tanah untuk keperluan swasta yaitu secara langsung dan melalui Panitia Pembebasan Tanah. Terakhir, berdasarkan Keppres Nomor 55/1993 ini, cuma dikenal satu cara yaitu pembebasan langsung berdasarkan asas musyawarah untuk mufakat. Cara ini seperti proses jual beli biasa berdasarkan asas kebebasan berkontrak. Pemerintah

hanya mengawasi dan mengendalikan dengan maksud agar pembebasan tanah dapat memuaskan kedua belah pihak.

Berbeda dengan perolehan tanah untuk kepentingan swasta, jika tidak tercapai kata mufakat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan maka dilakukan secara berjenjang untuk dapat naik banding. Bila tetap tidak tercapai kata mufakat, maka dilakukan pencabutan hak. Pencabutan ini merupakan wewenang Presiden.

Masalah yang sering terjadi sehubungan dengan pembebasan hak atas tanah adalah mengenai besarnya penetapan ganti rugi tanah. Berkaitan dengan hal ini, ganti kerugian menurut Keppres dan Permen ini hanya diberikan semata-mata untuk hal-hal yang bersifat fisik. Hal-hal yang bersifat non fisik, misalnya hilangnya pekerjaan dan pendapatan, tidak diperhitungkan. Hal ini dinilai kurang proporsional karena ganti kerugian dapat disebut adil jika keadaan setelah pengambilalihan tanah minimum setara dengan keadaan sebelumnya. Selain itu, perlu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup bagi mereka yang tergesur.

Dampak yang sering terjadi sehubungan dengan peraturan ini adalah pemilik hak atas tanah selalu menjadi posisi yang lemah dan kalah ketika berhadapan dengan negara dan atau pemilik modal (investor). Akibatnya, masyarakat menjadi termarginalkan baik secara ekonomi maupun sosial. Dampak negatif lain adalah adanya keleluasaan yang besar pada pemilik modal (investor) untuk memperoleh tanah seluas-luasnya, dan ini tentunya merupakan salah satu bentuk ketidakadilan dalam masalah perolehan tanah.

Kebijakan mengenai Pendaftaran Tanah

Pendaftaran dan Sertifikasi Tanah.

Pendaftaran dan sertifikasi tanah pada awalnya diatur dalam PP Nomor 10/1961, tetapi kemudian digantikan oleh PP Nomor 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan PP Nomor 24/1997, ketentuan pelaksanaannya diatur dalam Permenag/Kepala BPN Nomor 3/1997, kegiatan pendaftaran tanah meliputi tahap pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut kepada pihak lain, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak atas tanah yang berupa sertifikat dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah adalah tanda bukti hak bagi hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, memberi informasi, dan terseleenggaranya tertib administrasi pertanahan. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua: (1) secara sporadis yaitu atas dasar permintaan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, dan (2) secara sistematis yaitu atas inisiatif pemerintah berdasarkan program terencana dan dalam batas waktu yang ditentukan.

Pada tahun 1981, Dirjen Agraria meluncurkan PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) yang bertujuan untuk menghasilkan sertifikat tanah secara massal untuk masyarakat ekonomi lemah, dengan memanfaatkan hasil-hasil kegiatan yang telah ada di bidang pertanahan. Program ini mendapat sambutan sangat luas dari

masyarakat, namun program ini kemudian menjadi PRONA Swadaya yang dibiayai sendiri oleh masyarakat.

Terobosan baru di bidang pendaftaran tanah sistematis dikenal dengan nama Proyek Administrasi Pertanahan (PAP) atau *Land Administration Project (LAP)*. Proyek ambisius yang dimulai tahun 1994/1995 dengan dana pinjaman dari Bank Dunia ini awalnya ditargetkan dapat menyelesaikan pendaftaran seluruh bidang tanah yang ada di Indonesia (sebanyak 75 juta bidang tanah) dalam waktu 25 tahun (PJP II). Dalam PAP ini dikembangkan sistem pendaftaran tanah melalui Lembaga Ajudikasi yang dibentuk berdasarkan Permenag/Kepala BPN Nomor 3/1995. Sistem ini memberikan wewenang kepada Ketua Panitia Ajudikasi untuk menandatangani sertifikat tanah dan mengusulkan pemberian hak atas tanah. Dengan demikian, kewenangan Ketua Panitia Ajudikasi sama dengan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan.

Hasil kegiatan pendaftaran tanah dapat dilihat pada Tabel 10. Dari tahun 1960 hingga 1998, telah diterbitkan sekitar 19,4 juta sertifikat tanah terdiri dari 13,5 juta (69 persen) sertifikasi tanah dilakukan melalui pendaftaran tanah sporadis, dan sisanya sebanyak 5,9 juta (31 persen) dilakukan melalui pendaftaran tanah sistematis. Dalam periode tahun 1990-1998 (setelah terbentuk BPN), telah diterbitkan sebanyak 8.514.571 sertifikat tanah (rata-rata 1.064.321 sertifikat tanah per tahun). Angka ini sangat jauh dibandingkan dengan periode tahun 1960-1989 (sebelum terbentuk BPN) yang hanya mencapai 10.951.171 sertifikat tanah atau rata-rata hanya 377.902 sertifikat tanah per tahun.

Tabel 10.
Penerbitan Sertifikat Tanah Seluruh Indonesia Tahun 1960 - 1998

Tahun Anggaran	Jumlah Sertifikat Tanah					Jumlah
	Sporadis	Sistlmatis				
		Ajudikasi	Prona	PP10/PP24	Transmigrasi	
s/d 1989	7.576.058	-	2.094.259	-	1.288.854	10.959.171
1990/1991	398.921	-	58.409	-	160.538	617.868
1991/1992	566.461	-	84.938	30.727	154.628	836.754
1992/1993	604.297	-	101.067	63.515	105.875	874.754
1993/1994	672.209	-	83.783	26.439	122.953	905.384
1994/1995	819.559	1.022	88.831	60.532	49.207	1.019.151
1995/1996	875.062	4.236	95.833	58.821	109.995	1.143.947
1996/1997	1.004.476	211.777	92.158	53.302	106.722	1.468.435
1997/1998	995.291	411.231	97.374	35.989	108.393	1.648.278
Jumlah	13.512.334	628.266	2.796.652	329.325	2.207.165	19.473.742

Sumber: Badan Pertanahan Nasional, 2002

Jika melihat landasan hukum yang mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran tanah, terdapat perbedaan yang mendasar antara PP Nomor 10/1961 dan PP Nomor 24/1997. Berdasarkan PP Nomor 10/1961, pendaftaran tanah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek pertanahan lainnya, dan pemetaannya dilakukan desa demi desa. Pada PP Nomor 24/1997 pendaftaran tanah semata-mata ditujukan hanya untuk menghasilkan jumlah sertifikat tanah saja. Sehubungan dengan hal tersebut Silalahi (2004) mengatakan bahwa jumlah sertifikat tanah memang bertambah, tetapi peta desa/kelurahan dengan skala besar belum juga dihasilkan sehingga sistem informasi pertanahan nasional yang didambakan belum juga terwujud. Direktorat Penatagunaan Tanah BPN (2002) lebih tegas mengatakan bahwa setelah diberikan 23 juta lembar sertifikat tanah kepada pemohon, BPN tidak lagi memonitor dan tidak lagi mengevaluasi tanah yang telah bersertifikat tersebut,

apakah telah digunakan dan dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian haknya. Hal ini terjadi karena sertifikat tanah tidak memuat kewajiban pemegang hak atas tanah, dan belum ada instrumen tata guna tanah yang mengikatnya.

Kebijakan pertanahan yang telah dijelaskan di atas disederhanakan dalam bentuk matriks evaluasi kebijakan pertanahan yang ditunjukkan pada Tabel 11. Berdasarkan matriks tersebut, UUPA sebagai acuan dasar kebijakan pertanahan lebih banyak menghasilkan kebijakan-kebijakan mengenai hak atas tanah dan pendaftaran tanah dibandingkan kebijakan-kebijakan mengenai penguasaan pemilikan tanah (*landreform*) dan tata guna tanah. Dampak kebijakan-kebijakan pertanahan seperti ini menyebabkan aspek-aspek pertanahan yang meliputi penguasaan pemilikan tanah (*landreform*), tata guna tanah, hak atas tanah, dan pendaftaran tanah tidak pernah berjalan bersamaan dalam setiap kebijakan pertanahan.

Tabel 11.
Matriks Evaluasi Kebijakan Pertanahan Tahun 1966 - 1998

Kebijakan	Normatif	Fakta	Masalah	Kesimpulan
Kebijakan mengenai Pemilikan Tanah	Pembatasan penguasaan pemilikan tanah; kewajiban mengusahakan tanah pertanian secara aktif; penguasaan pemilikan tanah membebankan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; melarang monopoli di bidang agraria; menetapkan batas maksimum dan minimum penguasaan pemilikan tanah.	Terdapat kegiatan-kegiatan, seperti: redistribusi tanah/ pembagian tanah obyek land reform, peralihan tanah ke-lebihan maklum dan absentee /gumal, konsolidasi tanah.	Rendahnya kemampuan politik pemerintah; peraturan pelaksanaan mengenai penguasaan pemilikan tanah, kurang berkembang.	berjalan, tetapi tidak maksimal
Kebijakan mengenai Tata Guna Tanah	Perluanya membuat rencana, perencanaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan memperhatikan aspek penguasaan pemilikan tanah dan hak atas tanah; kewajiban pemeliharaan, menjaga kesuburan dan mencegah kerusakan tanah.	Pemerintah tata guna tanah, tetapi dicabut dalam rangka memberi kemudahan dalam perolehan tanah.	Regim tata guna tanah beralih dari UUPA ke UUPR; posisi UUPR terhadap UUPA masih belum tuntas; peraturan mengenai tata guna tanah belum terwujud, sehingga tidak ada pengendalian / pemantauan terhadap penggunaan tanah para pemegang hak atas tanah.	macet, tidak berjalan sebagaimana mestinya
Kebijakan mengenai Hak Atas Tanah	Melaksanakan pengesahan, penguasaan, pemberian, dan pencabutan / penghalihan hak atas tanah.	Peraturan mengenai hak atas tanah berkembang dengan baik, telah diberikan jutaan hektar tanah HGU, HGB, HP dan Hak Pengalihan.	Pemberian hak atas tanah menimbulkan akumulasi penguasaan tanah oleh badan usaha pemerintah maupun swasta; pembebasan hak atas tanah memarginalkan masyarakat secara ekonomi dan sosial.	berjalan
Kebijakan mengenai Pendaftaran Tanah	Melaksanakan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum.	Peraturan mengenai pendaftaran tanah berkembang dengan baik, telah diterbitkan jutaan sertifikat tanah, image BPN di masyarakat hanya sebatas sertifikat tanah.	Pelaksanaan pendaftaran tanah tidak memperhatikan aspek tata guna tanah, sistem informasi pertanahan yang belum terwujud.	berjalan

Padahal menurut UUPA, aspek-aspek pertanahan tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

IMPLIKASI-IMPLIKASI KEBIJAKAN PERTANAHAN

Selama proses pembangunan ekonomi periode tahun 1966-1998 (32 tahun) telah terjadi laju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi yaitu rata-rata sebesar 6,9 persen per tahun. Akibatnya, terjadi transformasi struktur produksi. Dalam periode tersebut, sumbangan sektor pertanian dalam PDB semakin mengecil, sedangkan sektor industri dan jasa mengalami peningkatan (Tabel 12).

Di awal Pemerintahan Orde Baru (tahun 1966), sumbangan sektor pertanian terhadap PDB berdasarkan harga konstan tahun 1983 sangat dominan yaitu sebesar 57,8 persen diikuti sektor jasa 28,6 persen dan sektor industri 18,6 persen. Pada tahun 1983, sektor pertanian turun drastis hingga hanya mencapai 22,9 persen, sebaliknya sektor industri melonjak menjadi 39,8 persen dan sektor jasa 37,3 persen. Sebelas

tahun kemudian (tahun 1994) kondisi menjadi berbalik. Sektor industri menjadi yang utama dengan kontribusi sebesar 50,4 persen diikuti sektor jasa sebesar 34,3 persen, sementara sumbangan sektor pertanian hanya sebesar 15,3 persen. Jadi jelas bahwa telah terjadi transformasi ekonomi dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa.

Transformasi yang terjadi pada struktur produksi ternyata tidak sebesar transformasi pada struktur tenaga kerja. Hal ini dapat dilihat pada persentase tenaga kerja menurut lapangan pekerjaan utama selama periode waktu yang sama (Tabel 13). Pada tahun 1971 sebanyak 67,2 persen penduduk masih bekerja di sektor pertanian, namun kemudian turun menjadi 60,0 persen pada tahun 1981 dan turun lagi menjadi 44,0 persen pada tahun 1995. Walau menurun, perekonomian Indonesia dapat dikatakan masih bersifat agraris karena proporsi penduduknya yang bergantung hidupnya di sektor pertanian masih cukup besar.

Pembangunan ekonomi pada masa Pemerintahan Orde Baru dapat dikatakan

Tabel 12.
Persentase Poduk Domestik Bruto Indonesia
Berdasarkan Harga Konstan 1983 Tahun 1966 - 1998

Tahun	Pertanian	Industri	Jasa
1966	52,75	18,61	28,63
1970	46,33	23,41	30,26
1974	36,60	34,59	28,82
1978	31,18	37,52	31,31
1982	28,08	38,20	33,72
1983	22,89	39,83	37,29
1986	21,98	39,99	38,03
1990	19,40	41,02	39,57
1994	15,25	50,44	34,31
1998	15,30	52,18	32,52

Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia berbagai tahun (dilolah), BPS

Tabel 13.
Persentase Penduduk yang Bekerja menurut Lapangan Pekerjaan Utama
Tahun 1971-1995

Sektor	1971	1976	1981	1988	1995
Pertanian	67,22	61,45	60,04	53,98	43,98
Industri	8,84	12,80	12,58	12,70	18,42
Jasa	23,94	25,75	27,38	33,32	37,60

Sumber : Statistik Indonesia berbagai tahun terbitan, BPS

cukup bias terhadap sektor pertanian. Meski tingkat pertumbuhan ekonomi saat itu tinggi, pembangunan di sektor pertanian yang merupakan tulang punggung kehidupan sebagian besar rakyat tidak dilaksanakan secara sungguh-sungguh. Nasoetion (2000) mengatakan bahwa sektor pertanian didominasi oleh usaha tani berskala subsisten dengan luas lahan sempit dan tingkat adopsi teknologi rendah sehingga tidak mampu bersaing secara ekonomi dengan sektor lain. Hal ini menunjukkan Pemerintahan Orde Baru gagal dalam melewati transisi agraris (*agrarian transition*)⁷ dari pertanian ke industri dan jasa. Bandingkan dengan negara Asia lainnya yaitu Jepang, Taiwan, Korea Selatan dan India yang berhasil melewati transisi agraris melalui program landreform sebelum menjalankan proses industrialisasi⁸.

Kegagalan melewati transisi agraris disebabkan oleh pembekuan landreform.

Pelaksanaan kembali (revitalisasi) program redistribusi tanah obyek landreform yang telah dimulai sejak tahun 1981 lalu ternyata tidak mampu mengubah struktur penguasaan pemilikan tanah pertanian yang telah terlanjur timpang. Meskipun telah dilaksanakan pertanian modern, misalnya pertanian pola PIR sebagai bentuk lain dari redistribusi tanah, hal ini ternyata hanya mampu meningkatkan produksi hasil pertanian dan nilai investasi tanpa mampu mengubah struktur penguasaan pemilikan tanah.

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya, proses pembangunan ekonomi yang dilaksanakan Pemerintahan Orde Baru tersebut telah menggeser fungsi tanah dari tanah sebagai aset untuk mencapai kemakmuran rakyat menjadi tanah sebagai faktor produksi (barang ekonomi) belaka. Pada periode tahun 1970 hingga 1980-an kebijakan pertanahan lebih banyak ditujukan untuk memfasilitasi tersedianya tanah

- 7 Transisi Agraria (*Agrarian Transition*) adalah suatu jangka waktu yang berawal dari berlangsungnya secara berurutan dua proses pokok, yaitu restrukturisasi penguasaan pemilikan tanah (*reforma agraria*) dan industrialisasi, sampai terbentuknya susunan hubungan sosial ekonomi baru. Kalau struktur sosial ekonomi telah terbentuk secara mantap, maka dikatakan masa transisi telah selesai (Wiradi 2000).
- 8 Sebagai contoh di Jepang, program landreform memberikan hasil yang signifikan dalam perekonomian. Dalam kenyataannya, program landreform berhasil meningkatkan konsumsi rata-rata serta kecenderungan konsumsi rata-rata petani, yang menghasilkan ekspansi yang besar dari pasar konsumsi domestik. Selain itu, dengan pemindahan tanah penyekapan menjadi tanah milik garapan, maka mempercepat investasi jangka panjang pertanian. Hal ini disertai kombinasi kemajuan teknologi telah membawa akibat yang positif dalam meningkatkan produktivitas pertanian (Tim Pengajar FH 2001)

untuk sektor pertanian, sedangkan pada tahun 1990-an kebijakan pertanahan lebih banyak ditujukan untuk memfasilitasi tersedianya tanah untuk sektor industri dan jasa. Akibatnya, kebijakan pertanahan yang dihasilkan berdampak negatif sangat luas di masyarakat diantaranya berupa timbulnya ketimpangan struktur penguasaan pemilikan tanah, akumulasi penguasaan pemilikan tanah yang melampaui batas (monopoli tanah), spekulasi tanah, ketidaksesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, konversi tanah pertanian subur, terpinggirkannya masyarakat secara ekonomi maupun sosial, konflik dan sengketa pertanahan.

Tahun 1998 terjadi perubahan yang mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Orde Baru (1966-1998) dengan sistem pemerintahan yang sentralistik dan otoriter berganti ke Orde Reformasi dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah melalui UU Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (direvisi menjadi UU Nomor 32/2004), dan UU Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (direvisi menjadi UU Nomor 33/2004). Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta mempertahankan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah menuntut penyesuaian-penyesuaian terhadap kebijakan-kebijakan pertanahan. Atas desakan dari berbagai pihak mencakup para akademisi, pakar, organisasi profesi dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), Pemerintah melakukan koreksi ulang yang menyeluruh terhadap kebijakan agraria nasional

dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sidang tahunannya menyetujui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan tersebut berangkat dari kemauan dan komitmen semua pihak untuk menyelesaikan berbagai permasalahan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang disebabkan oleh berbagai kerancuan normatif dan implikatif kebijakan agraria dan pengelolaan sumber daya alam di masa lalu.

Arti strategis dari pembaruan agraria adalah langkah korektif terhadap sekian banyak penyimpangan pelaksanaan keagrariaan di masa lampau. Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan analisis terhadap pengalaman penyelenggaraan kebijakan pertanahan selama masa Orde Baru (1966-1998) direkomendasikan untuk melakukan revisi terhadap UUPA dan peraturan perundang-undangan turunannya. Revisi UUPA tersebut menyangkut beberapa hal antara lain:

- (1) Akses yang sama bagi setiap warga negara terhadap tanah sebagai hak dasar manusia.
- (2) Memberikan informasi yang luas kepada warga negara tentang segala aspek pertanahan karena sifatnya sebagai barang ekonomi yang spesifik (khas).
- (3) Antisipasi terhadap kecenderungan perubahan struktur perekonomian ke arah sektor sekunder dan tersier.

- (4) Memberikan arah yang tegas terhadap kebijakan tanah perdesaan (pertanian) dan kebijakan tanah perkotaan (non pertanian).
- (5) Semangat otonomi daerah.

KESIMPULAN

- (1) Penyelenggaraan pertanahan dari Masa Kemerdekaan hingga Masa Orde Baru dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu Masa Perencanaan UUPA (1945-1960), Masa Kegagalan Pelaksanaan UUPA (1961-1965) dan Masa Penyimpangan Pelaksanaan UUPA (1966-1998). Masa Penyimpangan Pelaksanaan UUPA (1966-1998) dibedakan menjadi empat periode yaitu Periode I (1966-1973), Periode II (1974-1983), Periode III (1983-1992) dan Periode IV (1993-1998).
- (2) Masa Penyimpangan Pelaksanaan UUPA (1966-1998) telah menghasilkan lebih banyak kebijakan mengenai hak atas tanah dan pendaftaran tanah dibandingkan kebijakan mengenai penguasaan pemilikan tanah (*landreform*) dan tata guna tanah.
- (3) Implikasi-implikasi kebijakan perta-

nahan akibat orientasi pembangunan ekonomi pada pencapaian pertumbuhan yang tinggi pada tahun 1966-1998 (Masa Orde Baru) telah merubah peranan dan fungsi tanah menurut UUPA, yaitu dari tanah sebagai asset untuk mencapai kemakmuran rakyat menjadi tanah hanya sebagai faktor produksi (barang ekonomi) belaka.

- (4) Rekomendasi kebijakan pertanahan di masa mendatang diarahkan untuk merevisi UUPA dan peraturan perundang-undangan turunannya, antara lain: (a) memberikan akses yang sama bagi setiap warganegara terhadap tanah yang juga merupakan hak dasar manusia, (b) memberikan informasi yang luas tentang pertanahan karena sifatnya sebagai barang ekonomi yang spesifik (khas), (c)antisipasi terhadap kecenderungan perubahan struktur perekonomian ke arah sektor sekunder dan tersier, (d) memberikan arah yang tegas terhadap kebijakan tanah perdesaan (pertanian) dan kebijakan tanah perkotaan (non pertanian), serta (e) menginternalisasikan semangat otonomi daerah ke dalam kebijakan pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

Anwar, Effendi (1996), "Ekonomi Sumberdaya Lahan", Bahan Kuliah, Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah, Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) (2004), "Data Pelaksanaan Konsolidasi Tanah

Seluruh Indonesia", Direktorat PPT BPN, Jakarta.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) (2002), "Analisis Penggunaan Tanah", Direktorat PGT BPN, Jakarta.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) (1999), "Studi Penetapan Batas Maksimum

- Tanah Perkotaan", Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, Jakarta.
- Badan Pertanahan Nasional (BPN) (1998), "Data Redistribusi Tanah Obyek Landreform Seluruh Indonesia", Direktorat PPT BPN, Jakarta.
- Bachriadi, Dianto dan Anton Lucas (2001), *Merampas Tanah Rakyat: Kasus Tapos dan Cimacan*, Cetakan I, Penerbit Gramedia, Jakarta.
- Barlowe, Releigh (1978), *Land Resource Economics: The Economics of Real Estate*, Third Edition, Printice-Hall, New Jersey.
- Budiman, Arief (1996), "Fungsi Tanah dalam Kapitalisme", *Jurnal Analisis Sosial*, No.3 Tahun 1996, AKATIGA, Bandung.
- Hutagalung, Arie Sukanti (1985), *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Suatu Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*, Penerbit Rajawali, Jakarta.
- Nasoetion, Lutfi I. (2000), "Kebijakan Penataan Kembali Penguasaan Pemilikan dan Penggunaan Tanah Pertanian", Makalah dalam Forum Rapat Kerja Gubernur Kepala Daerah Provinsi Seluruh Indonesia, Februari 14-15, BPN, Jakarta.
- Nasoetion, Lutfi I (1991), "Beberapa Masalah Pertanahan dan Alternatif Kebijaksanaan untuk Menanggulangi", *Jurnal Analisis CSIS*, XX (2).
- Rahardjo, Dawam (1994), "Transformasi Ekonomi Indonesia Tahun 1967-1992", dalam *Profil Indonesia*, CIDES, Jakarta.
- Saragih, S.T. (1998), "Kehadiran Pengadilan Agraria yang Independen sangat Mendesak", *Suara Pembaharuan*, 25 Juni 1998.
- Silalahi, S.B. (2004), "Peta Perjalanan UUPA", Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Tanah, Universitas Nusa Bangsa, Bogor.
- Suhendar, Endang dan Yohana Budi Winarni (1998), *Petani dan Konflik Agraria*, AKATIGA, Bandung.
- Suhendar, Endang dan Ildhal Kasim (1996), "Tanah sebagai Komoditas: Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru", ELSAM, Jakarta.
- Temenggung, Yuswanda A. (1999), "Penataan Pertanahan, Telaahan Reposisi Kelembagaan, Sumbangan Pemikiran dalam Penataan Kelembagaan Pertanahan pada Kabinet Persatuan Nasional", BPN, Jakarta.
- Tim Pengajar FH (2001), "Landreform dan Tata Guna Tanah", Fakultas Hukum UI, Depok.
- Wiradi, Gunawan (2000), *Reformasi Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir*, Insist Press, Yogyakarta.
- Wiradi, Gunawan (1998), "Reformasi Agraria dalam Perspektif Transisi Agraris", *Jurnal Ilmiah Puslitbang BPN*, Nomor 9.

PERPUSTAKAAN PUSAT
UNIVERSITAS INDONESIA